

Confirmation de l'illégalité de la surveillance policière par drones en l'absence d'encadrement législatif

AFFAIRES

ADMINISTRATIF | Police

IP/IT ET COMMUNICATION | Protection des données

En l'absence d'encadrement législatif, le dispositif de surveillance par drone transmettant, même après floutage, des images à la préfecture de police de Paris pour un visionnage en temps réel, constitue un traitement illégal de données à caractère personnel.

par Pascal Dupont et Ghislain Poissonnier le 15 janvier 2021

CE 22 déc. 2020, *La Quadrature du Net*, req. n° 446155



Par une ordonnance du 22 décembre 2020, le Conseil d'État vient une nouvelle fois rappeler les limites fixées au recours par la puissance publique à des aéronefs sans pilote à bord équipés d'un dispositif de surveillance policière des manifestations. En l'absence d'encadrement législatif, le dispositif de surveillance par drone transmettant, même après floutage, des images à la préfecture de police de Paris pour un visionnage en temps réel, constitue un traitement illégal de données à caractère personnel.

Le dispositif policier des drones de surveillance : un traitement de données à caractère personnel illégal...

L'association La Quadrature du Net a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Paris aux fins de suspendre l'utilisation des drones lors de manifestations sur la voie publique, et d'enjoindre au préfet de police de cesser de capter et d'exploiter des images par ce procédé. L'association a produit une série de pièces (témoignages, clichés photographiques, articles de presse, vidéos diffusés sur les réseaux sociaux, etc.) donnant à penser que la préfecture de police continue à recourir des drones à des fins de police administrative, notamment pour la surveillance de manifestations publiques à Paris, et ce en dépit d'une ordonnance du Conseil d'État lui prescrivant d'y mettre fin (CE, ord., 18 mai 2020, n° 440442, *La Quadrature du net et a.*, AJDA 2020. 1031  ; *ibid.* 1552 , note X. Bioy  ; D. 2020. 1336, obs. P. Dupont , note P. E. Audit  ; *ibid.* 1262, obs. W. Maxwell et C. Zolynski  ; AJCT 2020. 530, obs. R. Perray et Hélène Adda  ; Dalloz IP/IT 2020. 573, obs. Cassandra Rotily et L. Archambault  ; RTD eur. 2020. 956, obs. A. Bouveresse ). Par ordonnance rendue le 4 novembre 2020, le juge des référés a rejeté la demande de l'association. Cette dernière a formé un pourvoi en cassation. Le 22 décembre 2020, le Conseil d'État a annulé l'ordonnance du juge et confirmé son opposition au procédé utilisé.

Véritables couteaux suisses aériens (J.-B. Charles et P. Dupont, J.-Cl. Transports, fasc. 962 : Drones civils. – Notion, cadre et régime, 2017 n° 1 ; P. Dupont, Les drones ou la Révolution aéronautique du 21^e siècle, RFDAS, Vol. 276, n°4-2015, Pedone), les drones équipés d'appareils de photogrammétrie permettent de collecter des données. En l'espèce, la préfecture de police de Paris, qui s'est dotée d'une flotte d'une quinzaine d'aéronefs sans pilote à bord, utilise au moins quatre appareils équipés d'un capteur optique. Après application d'un procédé de floutage, les données collectées sont transmises au centre de commandement de la préfecture de police pour un visionnage en temps réel. Ce dispositif constitue-t-il un traitement de données à caractère personnel ?

Pour répondre à cette question, le Conseil d'État s'appuie (pts 3 et 4) sur la directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (*JOUE*, n° L. 119, 2 mai). Rappelons que, selon ce texte, les données à caractère personnel désignent « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable », ce qui comprend les éléments tels « qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale » (art. 3.1). Par ailleurs, un « traitement » constitue toute opération effectuée ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquée à des données à caractère personnel, tels « que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction » (art. 3.2). Or, pour le Conseil d'État, le dispositif de surveillance mis en place par la préfecture de police, au regard de ses caractéristiques et de la finalité qu'il poursuit (pt 5 et 12), relève du champ d'application matériel de la directive (UE) 2016/680 : il constitue un traitement qui porte sur des données identifiantes (pts 6 et 7).

La Haute juridiction administrative s'est déjà prononcée - toujours en référé - sur la légalité d'un tel dispositif de surveillance utilisé pour limiter la propagation de la covid-19 dans le cadre des opérations de contrôle du confinement, en vertu du décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 (*JO* 17 mars) et de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (*JO* 24 mars). À cette occasion, elle a ainsi précisé que l'emploi des drones de surveillance couplé à un système de traitement de données personnelles pouvait être légal mais sous deux conditions (CE, ord., 18 mai 2020, n° 440442, préc.). La première est de se conformer à l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui impose de recourir, après un avis motivé et publié de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), à un arrêté autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel. La seconde condition consiste à doter les appareils embarqués de dispositifs techniques de nature à rendre impossible, quels que puissent en être les usages retenus, l'identification des personnes filmées. À la suite de cette ordonnance, le Premier ministre a saisi pour avis le Conseil d'État qui a estimé que seul le législateur pouvait fixer les conditions d'usage des caméras aéroportées par l'administration (CE 20 oct. 2020, n° 401214, *Dalloz actualité*, 20 nov. 2020, obs. M.-C. de Montecler).

...qui nécessite un encadrement législatif actuellement à l'étude

Il n'est donc guère surprenant que le Conseil d'État ait censuré le dispositif utilisé par la préfecture de police qui, sans l'intervention préalable d'un texte en autorisant la création et en fixant les modalités d'utilisation, est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée (pt 13). De toute évidence, il semble contrevenir aux dispositions de la directive (UE) 2016/680 et à la loi du 6 janvier 1978 (pt 12). Il y a lieu, par suite, de suspendre l'exécution de la décision du préfet de police de poursuivre l'utilisation de drones à des fins de police administrative dans le cadre de manifestations ou de rassemblements sur la voie publique et d'enjoindre au préfet de police de cesser de procéder aux mesures de surveillance par drone de ces manifestations ou rassemblements, tant que n'aura pas été pris un texte autorisant la création, à cette fin, d'un traitement de données à caractère personnel.

Dans son avis non contentieux n° 401214 rendu le 20 octobre 2020 (préc.), le Conseil d'État a précisé les conditions de légalité de la télésurveillance par drones. Ainsi, pour la haute juridiction administrative, « l'intervention d'un acte réglementaire autorisant le traitement des données personnelles collectées par une caméra aéroportée employée dans des missions de police générale ou à des fins de police judiciaire ne peut fournir une base légale suffisante à la captation d'images voire de sons par les autorités publiques au moyen de ce procédé [dans la mesure où celle-ci est] susceptible, par le survol rapproché et mobile de lieux publics ou de lieux privés qu'il permet, de porter atteinte à la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui implique le respect de la vie privée et d'affecter les garanties apportées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. [Un tel] procédé peut, par ailleurs, être utilisé aux fins de recueillir des preuves à l'appui de poursuites judiciaires et se rattache alors à la procédure pénale. À ce double titre, cette captation relève de matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, celui-ci pouvant seul, en en fixant les éléments principaux, définir les conditions permettant d'assurer la

conciliation entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, comme il l'a fait pour la vidéo protection et les caméras individuelles ».

L'ordonnance du 22 décembre 2020 survient alors que la proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 octobre 2020, vise à remédier au vide juridique qui caractérise l'usage par la puissance publique des caméras aéroportées. Cette proposition adapte le régime des caméras individuelles de la police et de la gendarmerie nationales à leurs nouveaux besoins opérationnels (art. 21). Elle entend créer le régime juridique de captation d'images par des moyens aéroportés, aujourd'hui pratiquée en l'absence de cadre clair (art. 22). Le texte prévoit d'autoriser les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale et les forces de sécurité civile à filmer par voie aérienne pour des finalités précises, et ce en fixant les garanties qui assurent le respect des libertés publiques. Il introduit deux nouveaux articles nouveaux dans le code de la sécurité intérieure (CSI) :

- Art. L. 242-5 : « Dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique et de prévention, de recherche, de constatation ou de poursuite des infractions pénales, les services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale peuvent procéder, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, l'enregistrement et la transmission d'images aux fins d'assurer : 1° La sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public, lorsque les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public, ainsi que l'appui des personnels au sol en vue de maintenir ou de rétablir l'ordre public ; 2° La prévention d'actes de terrorisme ; 3° Le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ; 4° La protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords ; 5° La sauvegarde des installations utiles à la défense nationale ; 6° La régulation des flux de transport ; 7° La surveillance des littoraux et des zones frontalières ; 8° Le secours aux personnes ; 9° La formation et la pédagogie des agents. »

- Art. L. 242 6 : « Dans l'exercice de leurs missions de prévention, de protection et de lutte contre les risques de sécurité civile, de protection des personnes et des biens et de secours d'urgence, les services d'incendie et de secours, les formations militaires de la sécurité civile, la brigade des sapeurs pompiers de Paris et le bataillon des marins pompiers de Marseille peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras installées sur des aéronefs, à la captation, l'enregistrement et la transmission d'images aux fins d'assurer : 1° La prévention des risques naturels ou technologiques ; 2° Le secours aux personnes et la défense contre l'incendie ; 3° La formation et la pédagogie des agents. »

Si ces dispositions devront de toute évidence se conjuguer avec les exigences du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (*JOUE*, n° L. 119, 4 mai), dit « RGPD », et de la directive (UE) 2016/680, elles devraient permettre, comme le rappelle l'avis précité du Conseil d'État, d'élaborer, à l'instar de ce qui a été fait dans d'autres pays européens, un régime juridique commun de l'encadrement de l'emploi de caméras, complété le cas échéant par des dispositions adaptées aux spécificités de certains modes de captation.